



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 4.6.2004  
COM(2004) 410 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y  
AL PARLAMENTO EUROPEO**

**SOBRE LA ENTRADA ORGANIZADA EN LA UE DE PERSONAS NECESITADAS  
DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y EL INCREMENTO DE LA CAPACIDAD  
DE PROTECCIÓN DE LAS REGIONES DE ORIGEN**

**“MEJORA DEL ACCESO A SOLUCIONES DURABLES”**

## COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

### **SOBRE LA ENTRADA ORGANIZADA EN LA UE DE PERSONAS NECESITADAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y EL INCREMENTO DE LA CAPACIDAD DE PROTECCIÓN DE LAS REGIONES DE ORIGEN**

#### ***“MEJORA DEL ACCESO A SOLUCIONES DURABLES”***

#### **Introducción**

1. La presente Comunicación es la respuesta de la Comisión a la conclusión 26 del Consejo Europeo de Salónica, de los días 19 y 20 de junio de 2003, en la que se invitaba a la Comisión *"a examinar todos los parámetros para procurar una entrada más ordenada y razonable en la UE de las personas que necesitan protección internacional y estudiar modos y formas de incrementar la capacidad de protección de las regiones de origen, con miras a presentar al Consejo, antes de junio de 2004, un informe global que proponga las medidas que deban adoptarse, incluidas sus repercusiones jurídicas"*.
2. La Comunicación de la Comisión *"sobre la política común de asilo y el Programa de protección"* (Segundo informe de la Comisión sobre la aplicación de la Comunicación COM(2000) 755 final, de 22 de noviembre de 2000) (en lo sucesivo, Comunicación de marzo de 2003) planteaba si los Estados miembros no podrían desplegar mejor los principales recursos humanos y económicos que estaban dedicando a la recepción de solicitantes de asilo en el marco de procedimientos, a menudo larguísimos, que regularmente culminan en decisiones negativas que requieren la repatriación tras una larga espera. Esa Comunicación señalaba que estos factores constituían una amenaza real para la institución del asilo y, más generalmente, para la tradición humanitaria de Europa y, por tanto, exigía una respuesta estructural clara. La Comunicación concluía que debían lograrse tres objetivos complementarios para mejorar la gestión del asilo en el contexto de una Europa ampliada: mejorar la calidad de las decisiones ("frontloading") en la Unión Europea; consolidar la capacidad de protección en la región de origen y tramitar las solicitudes de protección lo más cerca posible de las necesidades y regular el acceso seguro a la Unión Europea para algunos de los necesitados de protección internacional.
3. La Comunicación de la Comisión de 3 de junio de 2003 *"Hacia sistemas de asilo mejor gestionados, más accesibles y equitativos"* (COM(2003) 315 final) (en lo sucesivo, Comunicación de junio de 2003) examinaba más detalladamente las graves deficiencias estructurales del actual sistema de protección internacional. Observaba los nuevos graves desequilibrios en la UE, donde los Estados miembros consagran considerables recursos a la tramitación de solicitudes de asilo en la UE de personas que, en su mayoría, no reúnen los requisitos para recibir la protección internacional, mientras que la mayoría de refugiados, incluidos los grupos más vulnerables, permanecen en circunstancias precarias en terceros países de su región de origen. La Comunicación concluía que había una clara necesidad de explorar nuevas vías para

complementar el planteamiento gradual adoptado en Tampere, que lleva al establecimiento de la primera fase del Sistema Europeo Común de Asilo.

4. La Comunicación de junio de 2003 basó este nuevo planteamiento en tres objetivos políticos específicos pero complementarios: 1) la llegada ordenada y organizada de personas necesitadas de protección internacional a la UE de su región de origen; 2) el reparto de la carga y las responsabilidades dentro de la UE y con las regiones de origen que les permita proporcionar protección efectiva cuanto antes y lo más cerca posible de las necesidades de dichas personas, y 3) el desarrollo de un enfoque integrado con vistas a establecer, en materia de asilo y retorno, procedimientos eficaces que den lugar a decisiones ejecutivas. La Comunicación de junio de 2003 consideraba que dichos objetivos complementaban la primera fase del Sistema Europeo Común de Asilo pedido en Tampere. Paralelamente a la presente Comunicación, la Comisión también va a publicar una Comunicación sobre cómo la UE puede mejorar la rapidez y la eficiencia de sus sistemas de asilo orientándose hacia un procedimiento de asilo único.
5. Los tres objetivos identificados en la Comunicación de junio de 2003 son igualmente importantes, están interrelacionados y se refuerzan mutua y estratégicamente, y juntos están dirigidos a remediar las deficiencias observadas en los actuales sistemas de asilo, así como a restaurar y aumentar el apoyo público tanto al sistema de asilo como a la protección de refugiados más en general. La Comunicación de junio de 2003 sugería una aplicación gradual de este nuevo enfoque: primero tomando medidas preparatorias para tantear el terreno sobre lo que podía hacerse y después con propuestas más concretas para la ejecución de programas y proyectos, incluida la participación en Planes Globales de Acción del ACNUR y en el marco de las iniciativas “Programa de protección” y “Convención Plus” del ACNUR, ambas dirigidas a adaptar y reforzar el régimen de protección internacional.
6. En su resolución de 1 de abril de 2004 sobre la Comunicación de marzo de 2003 y la Comunicación de junio de 2003, el Parlamento Europeo exhortó a la UE a considerar y a comprometerse decisivamente con un nuevo enfoque de la protección internacional basado, por una parte, en una mejor gestión del acceso de las personas necesitadas de protección internacional al territorio de los Estados miembros y, por otra, en la aportación de respuestas adecuadas a las necesidades de protección de los refugiados en sus regiones de origen. El Parlamento Europeo también consideró que, habida cuenta de las deficiencias de los sistemas actuales de asilo, era esencial examinar nuevas maneras y desarrollar un nuevo enfoque para complementarlos, lo que debe hacerse en el contexto de una distribución real de cargas y responsabilidades que garantice una mejor gestión de los flujos de asilo y lograr aplicar sistemas de asilo mejor organizados, más accesibles y justos. Con este fin, el Parlamento Europeo declaró que el nuevo enfoque complementario debe basarse en la llegada organizada a la UE de personas necesitadas de protección internacional de su región de origen mediante un sistema de reasentamiento a escala comunitaria consistente en trasladar a territorio de la UE a los refugiados procedentes de un primer país de recepción. Para ello debería concebirse un instrumento legislativo e incluir un capítulo financiero específico en el nuevo Fondo Europeo para los Refugiados.
7. La reciente caída del número de solicitudes de asilo en Europa no resta importancia a los dos objetivos fijados en Salónica. La reducción del número de solicitantes de

asilo en la UE no significa necesariamente una reducción global del número de refugiados y personas que buscan protección internacional: está claro que sigue habiendo muchas regiones y países en el mundo donde las violaciones de los derechos humanos y consiguientes desplazamientos causan prolongadas crisis de refugiados, de los que el 85% son acogidos por países vecinos en las regiones de origen sin suficientes recursos. Las estadísticas del asilo también continúan indicando que la mayoría de solicitudes en la UE no cumplen los requisitos para acogerse a la protección internacional. Según las estadísticas presentadas por los Estados miembros sobre el Fondo Europeo para los Refugiados, en 2000 hubo 78.633 decisiones estimativas de un total de 360.541 solicitudes (el 21%); en 2001 73.746 de 345.332 (el 21%); en 2002 52.128 de 308.787 (el 17%); y en 2003, de 8 países, 25.880 de 192.225 (el 12%). Estas cifras incluyen tanto el estatuto de refugiado como el estatuto subsidiario de protección. La necesidad de reformar el régimen internacional de protección para hacerlo más accesible, mejor organizado y, sobre todo, más equitativo sigue siendo urgente. Esta es la perspectiva en la que se encuadra la presente Comunicación. De hecho, una entrada más ordenada y organizada y una mayor capacidad de protección no son objetivos finales en sí mismos, sino condiciones que necesitan cumplirse para el buen funcionamiento del régimen de protección internacional.

8. La presente Comunicación formula recomendaciones para cumplir en términos más operativos el mandato de Salónica, pero una empresa tan ambiciosa rebasa necesariamente el marco de las políticas de inmigración y asilo. El papel de terceros países en la región de origen es obviamente crucial aquí también y su asociación y patrocinio es un requisito previo para el éxito de cualquier política sobre estos movimientos de población. Aunque está claro que el retorno de los refugiados es claramente la solución duradera más deseable para todos los afectados y que la UE debe adoptar medidas en todos sus ámbitos de acción para remediar la raíz del problema y facilitar ese resultado, también deben explotarse plenamente las opciones de la integración local en el país de acogida en la región y el reasentamiento en un país de la UE. La presente Comunicación, por tanto, formula recomendaciones sobre cómo aumentar la capacidad de protección para maximizar la aplicabilidad de las tres opciones y también propone un programa de reasentamiento a escala comunitaria que aborde más específicamente la tercera posible solución duradera. Dicho programa de reasentamiento también contribuiría a aumentar la protección en las regiones, al igual que un reparto más equitativo del número de refugiados podría aumentar la capacidad de protección de un país tercero de la región de origen, en la medida en que ese país tendría más recursos disponibles para proteger a las personas que se encuentran en su territorio y no necesitan reasentamiento. Como tal, el reasentamiento representaría una parte valiosa de cualquier acuerdo de asociación con un país tercero. Como dijo el Alto Comisario en la reunión del Forum de 12 de marzo de 2004, *un esfuerzo comprometido para reasentar a un número importante de refugiados de Estados que acogen a gran número de ellos durante largos periodos puede generar una mayor capacidad y voluntad de dichos Estados para continuar protegiendo a los refugiados y encontrar otras soluciones duraderas para los que permanecen.*
9. El Alto Comisario también pidió nuevos acuerdos, como parte de la iniciativa Convención Plus, para complementar el Convenio sobre Refugiados y ayudar a protegerlos y a lograr soluciones duraderas en las regiones de origen. El objetivo es

recurrir a entendimientos y compromisos de los Estados en los acuerdos multilaterales destinados a solucionar casos específicos, en particular mediante planes globales de acción. El ACNUR prevé que estos nuevos acuerdos, que adoptarían la forma de "acuerdos especiales" multilaterales, consistan en planes globales de acción destinados a aportar respuestas más eficaces y fiables a las situaciones de refugiados a gran escala, incluida la ayuda adicional al desarrollo dirigida a lograr una distribución más equitativa de la carga y a promover la confianza de los refugiados y repatriados en países que acogen a gran número de refugiados, compromisos multilaterales para el reasentamiento de refugiados y el acuerdo sobre el rol y la responsabilidad de los países de origen, tránsito y destino en situaciones de movimientos secundarios irregulares.

10. Las discusiones en el Grupo de Trabajo del ACNUR sobre Reasentamiento se han centrado en el uso estratégico del reasentamiento y el ACNUR ha elaborado una estrategia global de reasentamiento basada en los vínculos entre la iniciativa Convención Plus y el uso estratégico del reasentamiento. En el contexto del capítulo sobre reasentamiento de la Convención Plus, se ha elaborado un Marco Multilateral de Entendimiento sobre Reasentamiento para integrarlo en "acuerdos especiales" globales y genéricos para tratar las situaciones específicas (a menudo prolongadas) de refugiados.
11. La presente Comunicación contiene cuatro capítulos. El Capítulo I contempla el primer objetivo de la conclusión 26 del Consejo Europeo de Salónica, la necesidad *"de examinar todos los parámetros para procurar una entrada más ordenada y razonable en la UE de las personas que necesitan protección internacional"*. El Capítulo II aborda el segundo objetivo de la conclusión 26, la necesidad *"de estudiar modos y formas de incrementar la capacidad de protección de las regiones de origen"*. El Capítulo III examina cómo hacer operativo el claro llamamiento del Consejo Europeo de Salónica a un enfoque integrado, global, equilibrado, flexible y específico para la situación de los problemas de asilo y migración, en el que juegan un papel clave tanto los mecanismos que aseguran una entrada más ordenada en la UE de personas necesitadas de protección internacional como el aumento de la capacidad de protección de las regiones de origen. Para terminar, el Capítulo IV formula las conclusiones de la presente Comunicación y resume el mejor camino a seguir.

## Capítulo I

**Primer objetivo, conclusión 26:** *"examinar todos los parámetros para procurar una entrada más ordenada y razonable en la UE de las personas que necesitan protección internacional"*.

### Marco de la política de la UE

12. La repetida pregunta de cómo organizar más eficazmente quién entra en la UE y en qué circunstancias es la característica básica de nuestra política de inmigración y asilo. El Consejo de Salónica planteó el desafío de cómo asegurar una entrada más ordenada y razonable en el marco de la evolución hacia un sistema de asilo más accesible, equitativo y organizado. La posibilidad de tramitar solicitudes de asilo fuera de la UE ha sido desde hace tiempo una preocupación de los Estados miembros como medio tanto de conceder más rápidamente la protección internacional a los más necesitados como de asegurar una entrada más ordenada y razonable en la UE. En su

Comunicación de noviembre de 2000 - "*Hacia un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo*" - la Comisión sugería que la tramitación de las solicitudes de protección en las regiones de origen y la facilitación de la llegada de los refugiados al territorio de los Estados miembros mediante un mecanismo de reasentamiento constituirían medios de ofrecer rápidamente acceso a la protección, evitando que los refugiados fueran víctimas de redes de inmigración ilegal y tráfico de seres humanos o tuvieran que esperar varios años, como ocurre en ocasiones, para que se les reconozca el estatuto. Dicha Comunicación también subrayaba que esta opción debía ser complementaria y no obstaculizar la tramitación adecuada de las solicitudes de asilo individuales, tal como se manifiestan en el marco de las llegadas espontáneas a la UE.

13. Para explorar estas posibilidades, la Comisión encargó dos estudios sobre las maneras de tramitar las solicitudes de asilo fuera de la UE: el *Estudio sobre la viabilidad de la tramitación de solicitudes de asilo fuera de la UE en el contexto del sistema europeo común de asilo y del objetivo del procedimiento común de asilo* (publicado en marzo de 2003), y el *Estudio sobre la viabilidad del establecimiento de mecanismos de reasentamiento en Estados miembros de la UE o a nivel de la UE en el contexto del sistema europeo común de asilo y del objetivo del procedimiento común de asilo* (publicado en mayo de 2004).
14. El primero de estos dos estudios se centraba en las posibilidades que ofrecen a los Estados miembros los Procedimientos de Entrada Protegidos (PEP). Este concepto permite que un no nacional se dirija al potencial Estado de acogida fuera de su territorio mediante una solicitud de asilo o de otra forma de protección internacional, y obtener un permiso de entrada en caso de respuesta positiva a esa solicitud, sea provisional o definitiva. El segundo estudio se centró en la práctica del reasentamiento de refugiados cuando los refugiados son trasladados de un primer país de acogida a un segundo, donde disfrutan de garantías de protección, incluida la residencia, y tienen perspectivas de integración y autonomía. La importancia de las prácticas de reasentamiento en el reparto de la responsabilidad de la gestión de los refugiados con terceros países, incluidos los países de primer asilo, también fue resaltada por la Comisión tanto en la Comunicación de marzo de 2003 como en la de junio de 2003.
15. En octubre de 2003 la Presidencia italiana de la UE organizó un seminario en Roma sobre el cumplimiento del primer objetivo de la conclusión 26 de Salónica (cómo lograr una entrada en la UE más ordenada y razonable). El seminario examinó el reasentamiento y los PEP como maneras de asegurar una entrada en la UE más ordenada y organizada. En el seminario, la Comisión resumió sus razones para la entrada organizada en la UE de personas necesitadas de protección internacional. La Comisión subrayó que si pudiera ofrecerse protección de manera rápida y cercana a las necesidades de los afectados que facilitara un acceso seguro y legal a la protección de la UE, los necesitados de protección no tendrían que pagar miles de euros a los traficantes por un viaje peligroso e ilegal a la UE. Tampoco tendrían que enfrentarse a un largo período de incertidumbre mientras se considera su solicitud. Ello también transmitiría claramente el mensaje a los países en las regiones de origen de que los países de la UE están dispuestos a asumir una parte de la responsabilidad sobre los desplazados a esas regiones.

16. La Comisión declaró que la llegada organizada de las personas necesitadas de protección internacional constituiría también una herramienta eficaz de **lucha contra los sentimientos de racismo y xenofobia**, puesto que probablemente crecería el apoyo de la opinión pública a las personas cuyas solicitudes se estimaron fuera de la UE y han sido a continuación reasentadas en la UE. Es una diferencia notable frente a la situación actual, en la que se considera que la mayoría de los solicitantes de asilo no necesitan ninguna forma de protección internacional. La falta de claridad en la percepción de este grupo de personas por la opinión pública amenaza la credibilidad de la institución del asilo. El ejemplo de la evacuación humanitaria de Kosovo ilustra el impacto. Aunque las necesidades de protección y la situación eran diferentes, la recepción de los desplazados por los distintos Estados miembros de la UE y sus ciudadanos contrasta fuertemente con la acogida incierta y a menudo hostil que actualmente se reserva a numerosos solicitantes de asilo que llegan a la UE en condiciones ilegales y difíciles. Las razones de esta diferencia son evidentes: en aquel caso la opinión pública estaba convencida de que las personas evacuadas tenían necesidad de protección, certeza que actualmente es inexistente.
17. En el seminario, la Comisión destacó que, generalmente, una entrada legal, ordenada y organizada en la UE permitiría a los Estados miembros anticipar la llegada de personas definidas como necesitadas de protección internacional. Esta anticipación implicaría una serie de ventajas desde el punto de vista de la **planificación** del alojamiento y el inevitable impacto económico. Sería también mucho más fácil concebir programas de integración adaptados a las necesidades de categorías determinadas de refugiados si un país supiera previamente qué personas llegan a su territorio con la intención de quedarse. Por otro lado, desde el punto de vista de la seguridad, sería preferible reinstalar y permitir el acceso físico al territorio de la UE a personas cuya identidad y antecedentes se habría examinado previamente.
18. Los Estados miembros que participaban en el seminario defendieron la idea de utilizar, de manera estratégica y en el marco de un enfoque global, un programa de reasentamiento a nivel de la UE como un instrumento político potencialmente muy útil con el fin de: i) encontrar soluciones globales a las situaciones de refugiados, en particular, cuando se prolongan, ii) crear y reforzar la capacidad de protección de las regiones de origen, y iii) ofrecer una alternativa a los movimientos secundarios irregulares de las personas que no pueden encontrar una protección efectiva en el país de primer asilo, así como a las actividades criminales vinculadas a estos movimientos.
19. Por otra parte, el seminario concluyó que el reasentamiento es un elemento indispensable y esencial del régimen de protección internacional, cuya utilización había permitido salvar numerosas vidas, que confiere un acceso inmediato a la protección, en particular, en las situaciones urgentes, para las personas necesitadas de protección internacional fuera de su región de origen, y que ofrece un acceso inmediato a soluciones duraderas. La reasentamiento permite también identificar a las personas más vulnerables y más desfavorecidas, contribuye a mejorar la organización y la gestión de las llegadas y permite a los Estados efectuar controles sanitarios y de seguridad previos a la llegada. Además, permite mejorar la planificación y la gestión de los recursos y facilita la integración rápida de los refugiados. El seminario concluyó, y este aspecto es importante, que el reasentamiento tenía una incidencia positiva sobre la integridad y la credibilidad de la institución del asilo.

20. Por lo que se refiere a los Procedimientos de Entrada Protegida, el seminario dedujo varias ventajas, como la concesión de una protección rápida y efectiva, en particular, a las personas necesitadas de protección inmediata y urgente, así como una reducción de los costes y un ahorro de tiempo en relación con los procedimientos de asilo territorial. Los inconvenientes observados se referían en particular al nivel de recursos requerido para tramitar rápidamente una solicitud, así como a la dificultad de establecer un contacto directo con las personas encargadas de pronunciarse sobre las solicitudes de asilo y el acceso (o la inaccesibilidad) a la asistencia jurídica. Se destacó también que todo instrumento de aplicación debería caracterizarse por su flexibilidad, dado que el instrumento a utilizar puede elegirse.
21. La Presidencia invitó a la Comisión "a tomar nota de las conclusiones del seminario en la elaboración de su informe completo sobre la mejora de la organización y la gestión de la entrada en la Unión Europea de las personas necesitadas de protección internacional, de acuerdo con el apartado 26 de las conclusiones del Consejo Europeo de Salónica". El Consejo de Justicia e Interior de noviembre de 2003 tomó nota.

### **Medidas propuestas**

22. Por lo que se refiere a las tres soluciones duraderas para los refugiados, enunciadas por el ACNUR en el programa de protección y reafirmadas por su Comité ejecutivo en su conclusión 20 (i) de 2003, el reasentamiento se relega a un segundo plano en favor de la repatriación voluntaria, solución que la mayoría de los países de acogida preconizan ampliamente, y de la integración local (las otras dos soluciones duraderas), en parte por el impacto en las cifras totales que los programas de reasentamiento pueden tener, habida cuenta de su limitada escala. Ahora bien, el reasentamiento constituye, por definición, una entrada ordenada y organizada en la UE y podría desempeñar un papel importante, aunque limitado, en la política de asilo común de la UE. Por los motivos antes expuestos, la Comisión considera que existen buenas razones para optar por un enfoque a escala de la Unión en este ámbito y **establecer un programa de reasentamiento a nivel de la UE**. Los apartados siguientes exponen brevemente los distintos elementos clave de un **programa de reasentamiento a nivel de la UE**.

### **Contexto**

23. Un enfoque específico y global, destinado a un número limitado, pero estable, de casos particulares y adaptado a las situaciones concretas en que el reasentamiento se considere necesario, podría surtir efectos considerables y, en este contexto, la Comisión propone establecer un programa de reasentamiento a nivel de la UE. La participación del ACNUR en la selección y remisión de expedientes específicos sería obviamente determinante. Tal programa también constituiría un elemento indispensable del enfoque global de cara a los terceros países en el ámbito del asilo y la migración. Permitiría aplicar a corto plazo el mandato de Salónica puesto que, por definición, daría lugar a una entrada ordenada y organizada en la UE y, asociado a otros elementos de un enfoque más global, reforzaría la capacidad de la UE para luchar contra el tráfico de seres humanos.

## Marco jurídico

24. Existen varias opciones por lo que se refiere a la posible forma de un instrumento jurídico relativo al reasentamiento. Un marco procedimental general de reasentamiento podría constituir el fundamento de programas concebidos a medida para responder a situaciones específicas y para tramitar los expedientes particulares en el marco de un enfoque más amplio seguido por la Comunidad respecto a una región determinada o a un país tercero dado. El grado de flexibilidad sería superior al de un programa anual que prevea la atribución de un número de plazas fijo.

## Aplicación

25. Las premisas básicas de un programa de reasentamiento a nivel de la UE destacarían que el reasentamiento es complementario e independiente de las obligaciones de los Estados miembros de resolver las solicitudes de asilo en el marco de procedimientos equitativos y de conceder una protección en su territorio de acuerdo con el Derecho internacional. Las principales palabras de tal programa serían "flexibilidad" y "adaptación a la situación". Eso significa que tal programa sería adaptable a las distintas necesidades generales de los refugiados, en particular, en el caso de situaciones de protección de refugiados prolongadas en distintas regiones, y podría modularse en función de la capacidad de los Estados miembros para reasentar determinados grupos de refugiados según los años. Este programa sólo sería propuesto por la UE en función de las necesidades y en asociación con el tercer país, habida cuenta de las circunstancias particulares de la situación de refugiados prolongada particular y/o de la situación potencialmente generadora de refugiados, cuando sea evidente la necesidad de encontrar soluciones duraderas, incluida el reasentamiento de la totalidad o parte de un grupo de población determinado. Se sobreentiende que el valor añadido de tal programa, tanto en términos de economía de escala como de importancia política en el marco de un acuerdo global de asociación con los países de la región, aumentaría paralelamente al número de plazas ofrecidas para el reasentamiento.

## Ámbito de aplicación

26. Aunque el conjunto de los Estados miembros participarían en un programa de reasentamiento a nivel de la UE, su participación, por su misma naturaleza, sería flexible. Se animaría a los Estados miembros que actualmente aplican programas de reasentamiento bien a prepararse para reservar un número fijo de plazas que se utilizarían, a nivel estratégico, en el marco del programa de reasentamiento de la UE, bien a proseguir estos programas pero participando al mismo tiempo plenamente en el programa de la UE, enriqueciendo así con su experiencia la acción colectiva de los Estados miembros. El programa de la UE sólo se aplicaría en función de las necesidades como eslabón de una respuesta pluridimensional a una situación de refugiados determinada. Animaría a los países que actualmente no llevan a cabo ningún programa de reasentamiento a participar sobre una base *ad hoc* o incluso meramente económica, incitando así potencialmente a otros Estados miembros a sumarse a esta práctica. Puesto que el reasentamiento sería un elemento de una respuesta más global de la Comunidad a una situación particular, específica y prolongada de refugiados, su papel y su valor añadido en el marco de esta respuesta incitarían claramente a todos los Estados miembros a participar.

## Finalidad

27. La **motivación** general subyacente al reasentamiento en la UE de personas necesitadas de protección internacional deriva de la tradición humanitaria de la UE y sus Estados miembros de ofrecer seguridad y refugio a las personas que huyen de las persecuciones. Sus principales **objetivos** consisten en conceder protección internacional y proponer una solución duradera en la UE a las personas realmente necesitadas, facilitar su llegada organizada a la UE, así como mostrar solidaridad y compartir las cargas con los países de las regiones de origen enfrentados a situaciones de refugiados prolongadas. La incidencia general de un programa de reasentamiento a nivel de la UE en el programa general de protección internacional obviamente sería limitada por el número de personas implicadas, pero, si se explota de manera estratégica, este programa podría dar lugar a soluciones duraderas que en otras circunstancias no estarían disponibles en una situación de refugiados prolongada, así como aportar un valor añadido y conferir más peso aún a las medidas adoptadas en paralelo para reaccionar a esa situación.

## Objetivos

28. Es probable que en una futura propuesta de programa de reasentamiento a nivel de la UE, la Comisión proponga la fijación de **objetivos**, más que cuotas o límites máximos. Al ser los objetivos más flexibles, sus posibilidades de éxito son mayores. En el futuro marco de un eventual programa de reasentamiento a nivel de la UE, podría fijarse un objetivo anual total a nivel europeo en cuanto al número de personas que deben reasentarse. No obstante, tal objetivo sería no obligatorio en un primer momento y correspondería a los Estados miembros fijar sus propios objetivos en esta materia. La *Directiva del Consejo relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida* introdujo el concepto de la "doble voluntad". Del mismo modo, podrían considerarse la ayuda financiera o el reasentamiento físico efectivo de personas por los Estados miembros. Si los interesados prefieren ir a un determinado Estado miembro antes que a otro y el primero los acoge, en su caso como contrapartida de una ayuda económica, ello podría obviamente contribuir a la realización de un objetivo a nivel de la UE. Los objetivos se fijarían también teniendo presente las consideraciones estratégicas de un enfoque más global. Se orientarían hacia casos determinados y concebidos para tratar un problema particular en el marco de una situación de refugiados prolongada.

## Criterios

29. El reasentamiento debe contemplar principalmente a las personas con derecho a protección internacional de acuerdo con los criterios definidos y codificados en la *Directiva del Consejo por la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional* (en lo sucesivo, "Directiva de los requisitos". La selección de los candidatos al reasentamiento podría hacerse en función de varios criterios e incluir el reasentamiento de grupos definidos como necesitados de protección internacional y considerados por los Estados miembros como posibles beneficiarios del

reasantamiento al amparo del programa de la UE sobre esta materia. Es también posible que la UE asuma responsabilidades particulares respecto a los grupos de refugiados vulnerables o confrontados a dificultades de integración en el país tercero afectado (por ejemplo, víctimas de torturas o abusos sexuales, defensores de los derechos humanos, miembros de grupos étnicos, religiosos u otras víctimas de discriminaciones en el país de acogida), pero que comparativamente podrían integrarse y protegerse mejor en un Estado miembro de la UE. Las entrevistas realizadas por los servicios de inmigración de los Estados miembros de la UE en las visitas a la región de origen constituirían un elemento esencial del proceso decisorio, aunque podrían ser imposibles en determinadas situaciones de emergencia. Estas visitas, que permitirían a los responsables comprender la situación de la región, también serían útiles con vistas al reasantamiento y a las decisiones que deben tomarse en materia de asilo.

### **Consecuencias jurídicas**

30. Para determinar si una persona puede o no optar al reasantamiento en el marco de un posible programa en la UE deben tenerse en cuenta dos elementos: ¿cumple los requisitos para la concesión de protección internacional?, ¿pertenece al grupo objetivo considerado elegible? La definición de los criterios de selección será objeto de negociaciones en el marco de toda propuesta futura, pero la aplicación de tales criterios podría tener consecuencias jurídicas. También habrá que examinar atentamente la cuestión de cómo responder equitativamente al descontento de las personas que no serán seleccionadas para el reasantamiento, así como las razones por las cuales se propone una solución duradera a un grupo determinado de personas y no a otro si ambos se encuentran en situaciones similares. Conviene, por otro lado, recordar que la selección se centrará en un grupo objetivo determinado o en casos particulares. Los criterios de selección podrían ser colectivos a nivel de la UE o específicos a un Estado miembro en el marco de un programa amplio y flexible a escala comunitaria. También la aplicación de procedimientos de determinación del estatuto de refugiado en un tercer país implicará consecuencias jurídicas, en particular, si estos procedimientos entran en el marco de un instrumento de la UE.

### **Consecuencias operativas**

31. El sistema a nivel de la UE debería implicar programas de orientación aplicados en el país de recepción previamente a la salida, lo que ayudaría a los refugiados a tener aspiraciones realistas y a prepararse para lo que les espera. También habría una disposición relativa a los controles de seguridad previos a la salida, que igualmente podría facilitar la exclusión de los programas de reasantamiento de las personas que no pueden optar a protección internacional por estar comprendidos en las cláusulas de exclusión de la Directiva relativa a los requisitos. El transporte de las personas seleccionadas para su reasantamiento en la UE podría ser organizada por la OIM, que cuenta con una larga experiencia en este ámbito.
32. Al principio, el Programa de Reinstalación a nivel de la UE podría inspirarse en el modelo actualmente seguido por algunos países europeos de reasantamiento, en el que el ACNUR desempeña un papel determinante en la preparación y remisión de los expedientes a un país de reasantamiento para su selección. En algunas circunstancias, también podrían autorizarse las solicitudes directas y las ONG podrían desempeñar un papel en este proceso. Por ejemplo, por lo que se refiere al programa de los

Estados Unidos para la recepción de refugiados, ONG contratadas y ubicadas in situ o la OIM actúan como organismos de tramitación, completando los expedientes sobre el terreno antes de las entrevistas con los servicios de inmigración. No remiten los expedientes, sino que agilizan su tramitación.

33. Convendrá también estudiar la posibilidad de conceder **asistencia técnica** de la Unión Europea a los Estados miembros participantes. Tal ayuda podría englobar la preparación, remisión y selección de expedientes de reasentamiento y la atribución de un expediente determinado a un Estado miembro particular en un marco de cooperación convenido. Un sistema de planificación y coordinación podría, en particular, establecer los objetivos políticos y los métodos de trabajo de un eventual sistema en el marco de los parámetros convenidos y con referencia a las mejores prácticas internacionales. Podría servir para supervisar la aplicación de un programa y controlar sus resultados según indicadores bien definidos, así como para analizar y contabilizar las situaciones de refugiados para las que el reasentamiento constituiría un instrumento apropiado. En el contexto de la preparación de un programa de reasentamiento a nivel de la UE, la Comisión estudiará la viabilidad de esta asistencia técnica, así como los medios necesarios para prestarla.

### **Consecuencias económicas**

34. Por lo que se refiere a la financiación del programa de reasentamiento previsto en la UE, el hecho de que los refugiados reasentados figuren expresamente en la lista de beneficiarios de la segunda fase del Fondo Europeo para los Refugiados (FER II), como propone la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, reforzará el carácter colectivo y cooperativo de este programa. En la presente propuesta, los grupos objetivo son los mismos que en la primera fase, más las personas admitidas en la UE al amparo de la protección internacional en el marco de programas de reasentamiento. Aunque antes este grupo no estaba formalmente excluido del Fondo, no se le mencionaba explícitamente, lo que creaba una cierta confusión. Ahora es una cuestión de interés europeo, mencionada en comunicaciones de la Comisión y en recientes conclusiones de la Presidencia y es objeto de programas operativos en varios Estados miembros. El objetivo consiste en instaurar un mecanismo presupuestario a nivel de la UE para apoyar a los Estados miembros que han establecido o van a establecer un programa de reasentamiento, en particular, concediendo una ayuda económica razonable para el reasentamiento de refugiados durante el primer año de su estancia en un Estado miembro de la UE. Además, la vertiente del FER consagrada a las acciones comunitarias y creada para financiar las medidas innovadoras o que presentan un interés para la Comunidad en su conjunto en el ámbito del asilo podría servir para apoyar las mejores prácticas, los proyectos de una mayor dimensión transnacional, el diálogo y la difusión de los resultados de los proyectos de reasentamiento realizados e, inicialmente, la financiación de los gastos sufragados para la puesta en marcha de un programa de reasentamiento a nivel de la UE. A largo plazo, en el marco de la segunda fase de programación plurianual del FER II (2008-2010), podría consagrarse una nueva vertiente al reasentamiento, dado que el Parlamento Europeo se asoció a su aplicación sobre una base conveniente.

## Procedimientos de entrada protegida

35. El ACNUR opina que tales procedimientos, además de la ventaja manifiesta que ofrecen desde el punto de vista de la protección, pueden hacer los movimientos secundarios de refugiados más ordenados y previsibles y tener por resultado una menor necesidad de recurrir a métodos de desplazamiento ilícitos, como el tráfico y la trata de personas. El seminario que se celebró en Roma y las prácticas legislativas de los Estados miembros en la materia revelaron, sin embargo, que los procedimientos de entrada protegida ya no ofrecían las mismas perspectivas comunes que el reasentamiento y que los Estados miembros tampoco les concedían el mismo crédito. Esta es la razón por la que la Comisión no tiene la intención de crear, a nivel de la UE, un procedimiento de entrada protegido como medida autónoma. En algunas circunstancias, sin embargo, la entrada protegida en la UE de personas que tienen una necesidad inmediata y urgente de protección podría facilitarse desde el punto de vista del procedimiento. Tal procedimiento constituiría una "**medida urgente**", inscrita en el marco de un dispositivo más amplio, el del reasentamiento, pero dejada a la entera discrecionalidad de cada Estado miembro, si lo justifican las circunstancias locales. Por supuesto, estos procedimientos tendrían implicaciones jurídicas similares a las descritas en el contexto del programa de reasentamiento a nivel de la UE, siendo la gran diferencia que el procedimiento de determinación del estatuto de refugiado se desarrollaría en la UE (tras una preselección).

## Capítulo II

### Segundo objetivo del apartado 26 de las conclusiones: "*estudiar modos y formas de incrementar la capacidad de protección de las regiones de origen*"

#### Marco de la política de la UE

36. La Comunicación de la Comisión de diciembre de 2002 titulada "*Integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con países terceros*" (en lo sucesivo, "Comunicación de diciembre de 2002") presentó brevemente las distintas acciones comunitarias realizadas en favor de los refugiados, en particular los esfuerzos desplegados por la Comunidad para ayudar, mediante asistencia humanitaria, a las poblaciones refugiadas a superar su situación de desamparo. Entre estas acciones figuraban también la cooperación al desarrollo y la cooperación económica, financiera y técnica con los terceros países. La Comisión explicaba, en esta Comunicación, que la cuestión de los refugiados pesaba excesivamente sobre los países en desarrollo, tanto más cuanto que éstos generalmente sólo disponen de una capacidad económica e institucional limitada. Las acciones específicas iniciadas por la Comunidad tenían por objeto proporcionar los créditos necesarios para aportar asistencia, ayuda y protección a las poblaciones refugiadas, y esto, durante todo el tiempo necesario. Los proyectos financiados para subvenir a las necesidades de los refugiados también ayudarían indirectamente a los países de recepción a conceder una protección de más calidad, ya que sus propias infraestructuras y capacidades institucionales son generalmente insuficientes para encontrar una respuesta eficaz a estos problemas. Una serie de instrumentos comunitarios tienen por objeto sostener a los refugiados y/o a los países de acogida, como la ayuda a las poblaciones desarraigadas en los países de Asia y América Latina, la ayuda humanitaria prestada por ECHO o también la asistencia económica y técnica. No obstante, en la Comunicación se hacía hincapié también en que la asistencia humanitaria no era ni suficiente ni adaptada para responder a todas las necesidades que generan las

situaciones de refugiados prolongadas y por sí misma no puede en todos los casos garantizar soluciones viables y duraderas a los problemas de los refugiados. En este contexto, se hacía referencia a la importancia de las iniciativas que vinculan la ayuda de emergencia y la rehabilitación al desarrollo, así como a las acciones comunitarias como el FED, MEDA o CARDS.

37. El Consejo "Asuntos generales y relaciones exteriores" de 19 de mayo de 2003 tomó nota de la Comunicación de diciembre de 2002 e invitó a la Comisión a velar, entre otras cosas, por que la asistencia vinculada a las migraciones se centre, en lo referente a los países terceros, en la mejora de la legislación nacional y de la gestión a nivel nacional de la migración legal y el asilo, cumpliendo plenamente las obligaciones internacionales. Convenía tener en cuenta las capacidades tanto económicas como institucionales de numerosos países en desarrollo y el hecho de que los refugiados pueden pesar sobre estas estructuras. El Consejo invitó a la Comisión a examinar los medios de reforzar su capacidad de acogida, a exponer con más detalle la manera en que concibe el uso de la cooperación al desarrollo para encontrar soluciones duraderas a los problemas a que se enfrentan los refugiados, y a elaborar propuestas concretas sobre la manera en que la ayuda podría orientarse aún más hacia la asistencia a los refugiados en la región. El Consejo añadió que la integración de las cuestiones de migración en la acción exterior de la Comunidad debe respetar la coherencia global de las políticas y las acciones exteriores de la UE y formar parte integrante de un enfoque global, diferenciado para tener en cuenta la situación inherente a cada país y a cada región.
38. En su Comunicación de marzo de 2003, la Comisión resituó la elaboración de un régimen de asilo europeo común en el contexto de las evoluciones observadas en la escena internacional e hizo un llamamiento a la coordinación reforzada entre el proceso interno y la vertiente exterior de la gobernanza de los refugiados. Subrayaba la importancia de compartir las responsabilidades con los terceros países y, en particular, los países de primer asilo, para la gobernanza de los refugiados y la necesidad de una cooperación más efectiva con el fin de reforzar la capacidad de protección de los países que acogen a refugiados. En la Comunicación de junio de 2003, la Comisión insistió, en particular, en que todo nuevo enfoque en materia de asilo debía centrarse más en las medidas que podrían adoptarse fuera de la UE, en el marco de una verdadera división de las cargas y responsabilidades. El objetivo general de este nuevo enfoque debería ser administrar mejor los flujos de solicitantes de asilo, en su dimensión territorial europea y en las regiones de origen, para establecer regímenes de asilo más accesibles, equitativos y organizados. En paralelo, ya se han financiado numerosos programas destinados a instituir regímenes de asilo en terceros países y a garantizar su buen funcionamiento, de acuerdo con las normas del ACNUR, en particular, en los Balcanes y las regiones de Europa Oriental.
39. La Comunicación de junio de 2003 propuso una aplicación progresiva de este nuevo enfoque, que en un primer momento consistiría en acciones preparatorias destinadas a explorar las posibles acciones a emprender y, posteriormente, en formular propuestas más concretas de programas y proyectos. La línea presupuestaria B7-667 (ejercicio presupuestario de 2003) sobre la cooperación con los terceros países en el ámbito de las migraciones permitía, en efecto, la financiación de las medidas de refuerzo de la capacidad de protección de las regiones de origen. Se seleccionaron varios proyectos, que serán controlados por el ACNUR y se centran en el análisis de las lagunas en materia de protección, el refuerzo de la protección internacional y la

autosuficiencia para los refugiados, la realización de acciones preparatorias con vistas a un plan de acción global en favor de algunos grupos de refugiados, la planificación de la protección basada en las necesidades y concebida como medida precursora del refuerzo de la capacidad de protección efectiva en países determinados, y el fortalecimiento de las capacidades institucionales en cuanto a asilo en algunas regiones de origen. Las conclusiones que se sacarán de estos proyectos serán preciosas, tanto por lo que se refiere a las medidas que deben adoptarse desde el punto de vista operativo, como para la definición de una política sobre el aumento de la capacidad de protección de las regiones de origen y la concepción de estrategias destinadas a medir la protección efectiva.

### **Marco de acción global**

40. Según el ACNUR, existe una obligación colectiva, que pesa sobre la comunidad de los Estados en sentido amplio, también por mediación del ACNUR, de dotar a los Estados que acogen o pueden acoger a solicitantes de asilo de los medios necesarios para poder ofrecer a los refugiados medios de existencia conformes con las normas internacionales. Por lo que se refiere al reparto internacional de las cargas, las regiones que, en relación con su riqueza, acogen a menos refugiados deberían ayudar a las que acogen más. El ACNUR no cesa de destacar que el objetivo último del refuerzo de las capacidades de los países de recepción en materia de protección de refugiados y solicitantes de asilo es aumentar la capacidad de los Estados para cumplir sus obligaciones jurídicas internacionales frente a estas personas, establecer redes de protección en la sociedad civil, fortalecer el Estado de Derecho y garantizar un mayor respeto de los derechos humanos en estos Estados. El ACNUR declara que, si se desarrolla y refuerza la capacidad de protección, se protegerá y ayudará más a los solicitantes de asilo y a los refugiados.
41. Las normas de protección de refugiados y solicitantes de asilo cubren todas las fases de la situación de los refugiados, desde la recepción inicial y la determinación del estatuto de refugiado, pasando por una protección global, hasta la solución definitiva a su situación (ya sea retorno voluntario, integración local en el país de recepción o reasentamiento en un tercer país). Sin embargo, para ser eficaces, estas normas deben encontrar una expresión concreta. Es evidente que la UE deberá adoptar indicadores tanto mensurables como realistas para apreciar los trabajos en curso en los terceros países en materia de protección. Al evaluar la protección, convendrá tener presente que las mejoras en este ámbito no se hacen al mismo ritmo en todos los países. Algunos países pueden tardar varias décadas en alcanzar las normas institucionales e infraestructurales requeridas. En su **Manual sobre el refuerzo de la capacidad de protección de los países de recepción**, el ACNUR enumera varios elementos indispensables tanto para el desarrollo como para la valoración de estas capacidades.
42. Las medidas destinadas a reforzar la capacidad de protección deben inscribirse en un enfoque coordinado y sistemático de la cuestión para la tramitación de las solicitudes de asilo y para la recepción e integración de los solicitantes de asilo y los refugiados en los terceros países de las regiones de origen. El objetivo es asistir a estos países a convertirse en prestadores estables de protección efectiva. En otras palabras, el tercer país de la región de origen en cuestión debe estar en condiciones de ofrecer a un refugiado la posibilidad de la integración local si una de las otras dos soluciones duraderas clásicas definidas por el ACNUR (es decir, el reasentamiento o el retorno al país de origen) es imposible, o a la espera de la solución duradera. En este

contexto, es indispensable esforzarse por concebir un sistema de referencia en materia de protección efectiva que sirva de orientación a los países de recepción, con la ayuda y la asociación de la UE.

43. A tal efecto, la UE debería en primer lugar analizar las medidas que ella misma preconiza para garantizar la protección a quienes la necesitan, medidas que, en gran parte, se enuncian al artículo 63 del Tratado CE. Estas medidas insisten en la protección contra las persecuciones y la devolución (normas mínimas relativas a las condiciones que deben cumplirse para poder acogerse al estatuto de refugiado), el acceso a un procedimiento legal (normas mínimas relativas a los procedimientos) y la posibilidad de vivir con medios suficientes para subvenir a sus necesidades (normas mínimas que regulan las condiciones de recepción). Tales deberían ser los componentes de una protección efectiva. Si es obvio que las obligaciones internacionales deben respetarse imperativamente, no lo es menos que los niveles de vida difieren de un país a otro.

44. Los componentes de la protección que se indican a continuación podrían perseguir dos fines. Por una parte, podrían considerarse como indicadores apropiados para apreciar la capacidad de protección de un país de recepción y para determinar si el sistema de protección establecido es duradero y, por otra parte, servir de orientación para definir un sistema de referencia sobre el refuerzo de las capacidades, en particular, institucionales, que pueden desembocar en una asistencia técnica específica como la prevista para la financiación al amparo del programa AENEAS.

**a. Adhesión a los instrumentos sobre protección de refugiados, incluidos los instrumentos regionales, así como a los otros Tratados sobre derechos humanos y Derecho humanitario internacional, respeto de estos instrumentos y levantamiento de las reservas**

La adhesión a los instrumentos internacionales sobre protección de refugiados y sobre derechos humanos, así como el respeto de estos instrumentos, puede considerarse como un primer paso importante hacia un régimen nacional de protección de refugiados completo y más eficaz.

**b. Marcos jurídicos nacionales: adopción/modificación de la legislación sobre los refugiados y el asilo**

No sólo es importante disponer de los marcos jurídicos nacionales sobre protección de refugiados y solicitantes de asilo, sino que también es necesario que se ajusten a las normas internacionales, en particular, sobre el establecimiento de procedimientos de asilo equitativos y eficaces. Además, los marcos jurídicos apropiados y procedimientos adecuados carecen de interés si no se llevan a la práctica, o si lo son pero de manera no equitativa. El refuerzo de las capacidades e instituciones, en particular, el apoyo y la formación del personal, o incluso las medidas destinadas a facilitar la creación de estructuras adaptadas para la gestión de los refugiados, son también indispensables.

**c. Inscripción y documentación de los solicitantes de asilo y los refugiados**

El registro y documentación son aspectos importantes de la protección de los refugiados. Es al Estado a quien incumbe la responsabilidad de documentar la

existencia de una necesidad de protección internacional o de una solicitud en este sentido, a partir del momento en que se detecta. La documentación de la condición de solicitante de asilo o, en el contexto del procedimiento de determinación colectiva, de la calidad de refugiado *prima facie*, no es sólo una importante garantía para el interesado, sino también un servicio a los otros Estados, para quienes esta información puede ser útil. Sin una inscripción adecuada, con utilización de datos biométricos y/o la documentación de la circunstancia de que el solicitante de asilo pide protección, todo sistema colectivo de reparto de responsabilidades entre los Estados podría verse seriamente comprometido. Esta es la razón por la que el ACNUR destaca la necesidad de los enfoques armonizados y de una ayuda en favor de la inscripción de los refugiados y solicitantes de asilo y la documentación de su solicitud, y esto, de manera completa y sistemática, así como de normas sobre el intercambio de la información y medidas que inciten a los solicitantes de asilo y a los refugiados a conservar sus documentos de viaje y/o de identidad y a los Estados a proporcionar este tipo de documentos.

**d. Admisión y recepción de los solicitantes de asilo**

Las normas relativas a la recepción están estrechamente vinculadas a la calidad de los procedimientos de determinación del estatuto de refugiado en los casos concretos. Estas *condiciones de recepción y estancia* de los solicitantes de asilo deberían ser compatibles con las normas jurídicas internacionales y nacionales aplicables, teniendo en cuenta la situación socioeconómica que conoce el país de recepción, y fundarse en principio según el cual los solicitantes de asilo deben disfrutar, en este país de recepción, de un "nivel de vida suficiente" mientras dure el procedimiento de asilo. Es necesario velar, en particular, por subvenir a las necesidades fundamentales de los refugiados, como el sustento, el alojamiento, la salud y la educación.

**e. Apoyo en favor de la autosuficiencia y la integración local**

La calidad de la protección y la calidad de vida de las personas necesitadas de protección internacional, con la perspectiva de una solución duradera, en los terceros países influyen directamente sobre las posibilidades de ver disminuir primero y desaparecer después la necesidad de proseguir su camino en el marco de los movimientos secundarios irregulares. Ésta es la diferencia entre una persona que simplemente vive en seguridad y aquélla a quien se ofrece la posibilidad de una vida digna a la espera de una solución duradera, ya sea el retorno, la integración local o el reasentamiento. La integración en el país de recepción y, en particular, la autosuficiencia económica y el acceso a los servicios sociales básicos facilitan grandemente la buena reintegración en el país de origen cuando el retorno resulta finalmente posible. Por tanto, los refugiados deben tener auténticas expectativas de acceder a actividades productivas, a una educación conveniente y a otros servicios sociales básicos, incluida la sanidad. La mejora de la seguridad, la oferta de medios que garanticen la autosuficiencia y un mejor acceso a estos medios son especialmente importantes si se quiere evitar los flujos secundarios, y constituyen el primer paso hacia una solución duradera. En este contexto, procede destacar hasta qué punto es importante apoyar los esfuerzos de los Gobiernos de los países de recepción por limitar la proliferación de las armas ilícitas en las zonas de alojamiento de refugiados, desmantelar a grupos armados y desmovilizar e reintegrar a los antiguos combatientes.

45. La situación particular que caracteriza a la persona que solicita a protección debe examinarse a la luz de determinados principios para poder determinar si es posible la protección efectiva. Estos principios deben servir de sistema de referencia para la protección efectiva y estar en relación directa con los cinco componentes de la protección antes expuestos. Los principios siguientes podrían servir de sistema de referencia en la materia:
- (a) *la raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social o las opiniones políticas no son una amenaza para la vida y la libertad;*
  - (b) *se respeta el principio de no devolución, de acuerdo con el Convenio de Ginebra;*
  - (c) *se respeta la prohibición de la tortura y el trato cruel, inhumano o degradante, así como la prohibición de toda medida de alejamiento que implique el riesgo de sufrir tal trato;*
  - (d) *es posible solicitar el estatuto de refugiado y, si la condición de refugiado se confirma, acogerse a la protección de acuerdo con el convenio de Ginebra;*
  - (e) *es posible llevar una vida segura y digna, teniendo en cuenta la situación socioeconómica del país de recepción.*
46. Falta mucho para que, a la luz del sistema de referencia antes mencionado, pueda considerarse que la mayoría de los actuales países de recepción de refugiados, en las regiones de origen, tengan la capacidad y la voluntad de ofrecer una protección eficaz y los movimientos secundarios sean menos necesarios. Ninguna de las soluciones duraderas mencionadas podría concretarse de la noche a la mañana, ya que todas son fruto de una planificación a largo plazo. A este respecto, es crucial que la UE ayude a terceros países, mediante un compromiso plurianual, a llevar a cabo este proceso de transformación. La Comunicación de diciembre de 2002 señala que, en el contexto de la programación de la ayuda exterior a los países de la cuenca mediterránea, Asia Central, los Balcanes y los países ACP y de otras regiones del mundo, ya se concede una asistencia financiera y técnica en favor de este tipo de medidas. Además la UE tiene una determinada experiencia en la realización de actividades destinadas específicamente a reforzar la capacidad de protección, en particular, en el marco del programa horizontal PHARE en materia de asilo y el sistema de hermanamientos. Un posible instrumento de refuerzo de las capacidades en materia de migraciones en el ámbito ACP (actualmente en estudio) también proporcionaría recursos en favor de acciones específicas en este campo.
47. A corto plazo, podrían adoptarse medidas en el marco del nuevo programa AENEAS (Programa de asistencia técnica y económica en favor de terceros países en el ámbito de las migraciones y el asilo) con el fin de reforzar la capacidad de protección de los terceros países, para disminuir los movimientos secundarios. Este instrumento financiero da la posibilidad a los Estados miembros, a los terceros países, a las organizaciones internacionales y a las ONG de proponer como respuesta, en particular a las situaciones de refugiados prolongadas o afluencias de personas procedentes de una región determinada, en asociación con todos los países afectados y en estrecha cooperación con el ACNUR, proyectos de refuerzo de la capacidad de protección del país o la región afectados. Ya se ha iniciado el trabajo en este sentido

con proyectos del ACNUR, al amparo de la antigua línea presupuestaria B7-667, sobre la planificación de la protección basada en las necesidades y concebida como una primera medida en la vía del refuerzo de la capacidad de protección efectiva en algunos países de África.

### Capítulo III

#### Un enfoque global del asilo y las migraciones

48. La definición de un enfoque más global de las cuestiones relativas a la inmigración y al asilo figura, desde hace mucho tiempo, entre los objetivos de la UE. En octubre de 1999 el Consejo Europeo de Tampere declaró que aunque el asilo y las migraciones constituían ámbitos distintos pero interrelacionados, era necesario tal enfoque global y destacó la importancia de una asociación con los terceros países de las regiones de origen y de tránsito como elemento determinante del éxito de esta política. El Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002 hizo hincapié en la importancia de estas medidas y abogó por un enfoque específico, utilizando todos los instrumentos convenientes en el marco de las relaciones exteriores de la UE. Más recientemente aún, el Consejo Europeo de Salónica, en junio de 2003, reafirmó que las migraciones figuraban en primera línea de las prioridades políticas y que el diálogo y las acciones realizadas con los terceros países en el ámbito de las migraciones debían inscribirse en el marco de un enfoque general, integrado, global y equilibrado, diferenciado en función de la situación existente en las distintas regiones y en cada país asociado. Añadió que el mecanismo de evaluación que debe elaborarse para garantizar el seguimiento de las relaciones con los terceros países debía centrarse en particular en la participación de estos países en los instrumentos internacionales relativos al asilo y a los derechos humanos, en la cooperación de los terceros países en materia de readmisión de sus nacionales así como nacionales de los terceros países, y en la creación de sistemas de asilo, en particular, por lo que se refiere al acceso a una protección real.
49. Con el fin de traducir en medidas concretas el claro llamamiento del Consejo Europeo de Salónica en favor de un enfoque integrado, global y equilibrado, que también sería flexible y diferenciado, la Comisión propondría **programas regionales de protección de la UE**, con una lista y un calendario de las acciones y proyectos que deben realizarse en materia de asilo y migraciones, elaborados en plena asociación con los terceros países de la región en cuestión. Estos programas se establecerían conjuntamente y siguiendo los mismos ciclos que los Documentos de Estrategia Regional y Estatal, que constituyen el marco global de las relaciones de la Comunidad con los países en desarrollo. Estos programas regionales de protección serían, pues, plurianuales y preverían la posibilidad de evaluaciones intermedias en respuesta a las situaciones de refugiados prolongadas en una región dada, cuando haya una solución a la vista.
50. El análisis y las medidas propuestas en los programas regionales de protección de la UE deberán ser plenamente compatibles con los Documentos Estratégicos Regionales y Nacionales. Los programas de protección también formarán, pues, parte integrante de la estrategia global definida respecto al país o región afectados, y se explotarán al máximo las sinergias con los distintos componentes de esta estrategia (en particular, la buena gobernanza, la reforma judicial, el fortalecimiento de las instituciones, la democratización y los derechos humanos, etc.). Los programas

regionales de protección de la UE también servirían de marco de orientación para las medidas que los Estados miembros pueden adoptar, separadamente, en un país o una región determinados. Del mismo modo, los programas deberían ser, en la medida de lo posible, compatibles con las medidas adoptadas por otros terceros países (como Estados Unidos o Canadá) o por otros agentes, en particular, las organizaciones internacionales, y deberían completarlas. Sus elementos constitutivos serían, en la medida de lo posible, medidas concretas mensurables que aporten verdaderas ventajas desde el punto de vista de la protección ofrecida y sus efectos en los acuerdos ya celebrados con el país tercero interesado.

51. Los programas regionales de protección de la UE ofrecerían un "arsenal" de medidas, algunas ya existentes, otras en proceso de elaboración o a la espera de propuesta (véanse los programas de reasentamiento antes mencionados). Estas medidas se centrarían esencialmente en la protección. Sin embargo, teniendo en cuenta la necesidad de evaluar y reconciliar lo mejor posible todos los intereses en juego, en particular, el interés ya expresado por los terceros países en favor de medidas relativas a la migración, las medidas enumeradas a continuación podrían formar parte de dicho arsenal:

- **Medidas destinadas a reforzar la capacidad de protección:** un enfoque coordinado y sistemático de la cuestión, para tramitar las solicitudes de asilo, así como para la recepción e integración de los solicitantes de asilo y los refugiados en los terceros países de las regiones de origen, siendo el objetivo asistir a estos países a convertirse en prestadores estables de protección efectiva, fundada en los componentes de la protección antes descritos.
- **Sistema de inscripción:** el sistema de inscripción del ACNUR ("Perfil"), que utilizará a largo plazo técnicas biométricas, constituye un instrumento de protección fundamental para contabilizar mejor a los necesitados de protección en un tercer país. Tal sistema podría también resultar de ayuda inestimable para medir los efectos de las acciones realizadas de conformidad con los programas regionales de protección de la UE.
- **Programa de reasentamiento a nivel de la UE:** tal programa, fundado sobre los grandes componentes antes descritos, podría ser un elemento importante de estos programas regionales de protección, tanto porque garantizaría una entrada ordenada como porque aumentaría la capacidad de protección de los terceros países.
- **Ayuda a la mejora de las infraestructuras locales:** esta ayuda debería contribuir a reducir las tensiones que la presencia de comunidades de refugiados hace pesar sobre las infraestructuras locales (ya se trate de infraestructuras sociales, distribución de agua, medio ambiente, energía, redes de transporte, etc.) y a procurar que esta presencia aporte más ventajas que inconvenientes a las comunidades afectadas por esta presencia, teniendo en cuenta las verdaderas necesidades y aspiraciones de estos refugiados. Las comunidades de recepción deberían estar activamente asociadas a la concepción y aplicación de estos programas.
- **Ayuda a la integración local de las personas necesitadas de protección internacional en el país tercero:** esta ayuda contribuiría a hacer menos

necesarios los movimientos secundarios y permitiría a los refugiados acceder, cuanto antes y lo más cerca posible de sus necesidades, a condiciones de vida dignas, bien como solución duradera (integración local), bien como solución transitoria. En este programa de ayuda, es importante – destaquémoslo – subvenir a las necesidades de las distintas categorías de personas afectadas.

- **Cooperación en materia de inmigración legal:** es necesario fomentar el diálogo y la cooperación activa en materia de inmigración legal, en particular, para identificar las posibilidades de inmigración legal ofrecidas a los nacionales del país tercero participante en las negociaciones sobre un acuerdo de asociación, y negociar condiciones simplificadas para la expedición de los visados para determinadas categorías de personas. Esta medida también podría surtir un efecto preventivo sobre los flujos de inmigración clandestina, como se desprende de las conclusiones del *Estudio sobre los vínculos entre inmigración legal e inmigración clandestina*, anunciado por la Comisión en su Comunicación sobre el tema.
- **Acción sobre la gestión de los flujos migratorios:** estas medidas se centrarían en la mejora de la respuesta que los terceros países y los países de tránsito aportan a los flujos migratorios mixtos, así como en su lucha contra la inmigración clandestina y la delincuencia organizada. También podría concederse una ayuda destinada a fomentar el retorno de los emigrantes.
- **Retorno:** el retorno podría centrarse en los nacionales del país tercero en cuestión, así como de otros terceros países para los que el país tercero en cuestión fue o podría haber sido un país de primer asilo, si éste ofrece una protección efectiva. Cuando el traslado con vistas al retorno se efectúa en un contexto que compromete al ACNUR y a la OIM y es objeto de un acuerdo diplomático en cuyo el marco se negocia todo un conjunto de ayudas y medidas, las garantías son mayores y las posibilidades de seguimiento más numerosas que para los solicitantes de asilo aislados que permanecen en el país de primer asilo, o para un solicitante de asilo a quien se deniega la entrada y es devuelto porque se ha celebrado un acuerdo con un país tercero considerado como país tercero seguro, en el sentido genérico de la expresión.

52. Los programas regionales de protección de la UE deberían ser flexibles y diferenciados en función de la situación, concebidos a medida en vez de imponer normas generales, y su valor añadido residiría en una mayor coordinación y una mejor sistematización de sus distintos componentes, así como en su utilización combinada. Aportarían una verdadera contribución a los acuerdos de asociación celebrados con los países terceros interesados. La elaboración de un programa de protección regional de la UE pasaría por el análisis sistemático y previo de las situaciones de crisis para los refugiados en la región afectada, incluido un análisis de las lagunas detectadas en la protección, utilizando eventualmente el mecanismo de seguimiento y evaluación preconizado por los Consejos Europeos de Sevilla y Salónica. El objetivo del mecanismo es *proceder a un seguimiento de la situación migratoria en los terceros países afectados y de la capacidad administrativa e institucional de estos países para gestionar el asilo y la migración*. Por consiguiente, el mecanismo debería proporcionar toda la información pertinente para el examen y evaluación sistemáticos de la cooperación de dichos países, así como de los motivos que pudieran oponerse a una cooperación efectiva.

53. Los programas regionales de protección de la UE se actualizarían, inspirándose en las evaluaciones intermedias efectuadas para los Documentos Estratégicos Regionales y Nacionales. Mediante **negociaciones** con los países terceros socios implicados y consultas con el Consejo que abarquen todos los ámbitos de acción pertinentes, estos programas se concebirían específicamente para responder a las necesidades propias de una región o un país determinado, siendo el objetivo reforzar la capacidad de protección y procurar que se gestione mejor la entrada de personas procedentes de dicha región o país. Al ser los programas regionales de protección de la UE el fruto de una asociación, deberían centrarse en medidas concretas y operativas y producir resultados tangibles satisfactorios para todas las partes. Esto podría evaluarse fácilmente y se buscarían y convendrían de antemano sistemas de referencia.
54. El ACNUR debería desempeñar un papel central en la concepción y aplicación de estos programas. Siendo origen de la iniciativa "Convención Plus", se encuentra efectivamente en la mejor situación para hacer de ello verdaderos instrumentos de protección. Su experiencia y autoridad en la materia le permitiría definir las grandes líneas de esta estrategia global. Por otra parte, en la formulación de estos programas, se tendría en cuenta la iniciativa "Convención Plus" del ACNUR, y sentaría las bases de los **"acuerdos especiales"** al hilo de los considerados por el Alto Comisario.

#### **Capítulo IV Recomendaciones**

55. La UE aborda una nueva fase en el desarrollo de un régimen de asilo europeo común, preconizado en Tampere. Debe definir la forma que debe adoptar la segunda fase de este régimen. El año 2004 resultará decisivo, porque ha llegado el momento de que actos concretos, adoptados a nivel de la UE, materialicen el impulso general dado por el programa de protección y la iniciativa "Convención Plus". Sin embargo, la UE debe actuar con prudencia a la hora de pergeñar soluciones, ya que este proceso tendrá un impacto no desdeñable en distintos ámbitos de acción. Las medidas que se decidan deberían apoyarse en la primera fase de este régimen de asilo e integrarse en el segundo, preparando así el camino a un programa Tampere-II.
56. La Comisión propone que, en el marco de este programa Tampere-II, la utilización estratégica y la instauración de programas de reasentamiento en la UE se consideren como una manera de lograr una entrada más ordenada y mejor organizada, en el territorio de la UE, de personas necesitadas de protección internacional. La presente Comunicación muestra cómo el objetivo de una entrada mejor organizada podría ser beneficioso para todos los interesados y crear una situación ventajosa tanto para quienes necesitan una protección internacional, como para los países de primer asilo y los países de destino, entre ellos los Estados miembros de la UE. Además destaca la necesidad de ayudar a los países de las regiones de origen, a menudo meros países de tránsito, a convertirse en verdaderos países de primer asilo, en los que las personas necesitadas de protección internacional tengan acceso más rápidamente a una protección efectiva más adaptada a sus necesidades. A este respecto, es crucial que la UE ayude a estos países, mediante un compromiso plurianual, a lograr este proceso de transformación. La presente Comunicación señala los distintos aspectos del refuerzo de la capacidad de protección en los que podría centrarse esta asistencia técnica y económica.

57. También propone que se elaboren programas regionales de protección de la UE destinados a encontrar una solución general a las situaciones de refugiados prolongadas en el marco de un enfoque global y concertado. Los programas regionales de protección de la UE deberían ser flexibles y diferenciados en función de la situación, y su valor añadido residiría en una mayor coordinación y una mejor sistematización de cada uno de sus posibles elementos, antes descritos. La Comisión tiene la intención de establecer un programa regional de protección piloto de la UE para responder a una situación de refugiados prolongada, seleccionada por ella, en estrecha cooperación con el ACNUR y previa consulta a los grupos del Consejo competentes, sometiendo primero, en julio de 2005 a más tardar, un **plan de acción** y, en diciembre de 2005, un verdadero programa regional de protección de la UE.
58. La Comisión invita al Consejo y al Consejo Europeo a aprobar la presente Comunicación como punto de partida de una contribución a la instauración de regímenes de asilo más accesibles, equitativos y organizados, con vistas a la preparación del programa Tampere-II.
59. Más concretamente, la Comisión solicita al Parlamento Europeo, al Consejo y al Consejo Europeo que aprueben los elementos siguientes, tal como se describen en la presente Comunicación, necesarios a corto y medio plazo para permitir una entrada más ordenada y mejor organizada en la UE y para aumentar la capacidad de protección de las regiones de origen:
- (a) **programas regionales de protección de la UE y sus principales elementos, como medio de acción clave para aportar una solución global a las situaciones de refugiados prolongadas;**
  - (b) **la identificación de los indicadores de la capacidad de protección, como medio para lograr los objetivos de protección efectiva convenidos, tal como se describen en la presente Comunicación;**
  - (c) **un programa de reasentamiento a nivel de la UE – propuesta que debe presentarse al Consejo a más tardar en julio de 2005 – fundado en las grandes características expuestas en la presente Comunicación, al igual que una propuesta de asistencia técnica como medida complementaria de este programa.**
60. La Comisión trabajará por la realización de los objetivos definidos en la presente Comunicación, en estrecha cooperación con los Estados miembros y el Parlamento Europeo, en asociación con los países de origen, tránsito y primer asilo y en estrecha cooperación con el ACNUR y otras partes interesadas.